Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente
S/C

Versión Taquigráfica N° 1743 de 2003

MINISTRO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

DIRECTOR NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de abril de 2003

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Raúl Sendic.

MIEMBROS: Señores Representantes Raquel Barreiro, Julio Cardozo Ferreira, Juan Máspoli Bianchi, Artigas Melgarejo y Darío Pérez.

INVITADOS: Por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, señor Ministro, arquitecto Saúl Irureta Saralegui; arquitecto Federico Bervejillo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial; doctora Karen Tierney, asesora jurídica; y arquitecto Mario Rizzi, encargado de convenios con las Intendencias.

SEÑOR PRESIDENTE (Sendic).- Está abierta la reunión.

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente da la bienvenida al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, arquitecto Saúl Irureta Saralegui, así como a los demás jerarcas del Ministerio. El señor Ministro nos ha informado que más tarde llegarán otras autoridades del Ministerio.

Antes de ceder la palabra al señor Ministro, quiero brindar una información a los miembros de la Comisión. Se trata de una propuesta de la Comisión de Medio Ambiente del Senado para la realización de un seminario regional sobre recursos hídricos a realizarse los días 26 y 27 de junio de 2003 en la Sala 17, "Paulina Luisi", con la participación de diversos expositores e invitados de la región -Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina-, quienes integrarían una serie de paneles sobre el tema. El señor Senador Cid, Presidente de la citada Comisión, se comunicó conmigo para proponernos que esta Comisión sea co-organizadora de ese seminario. Inclusive, nos enviaron el borrador del programa del evento, en el que se da por hecho que nosotros también somos organizadores.

Por lo tanto, quiero consultar a los miembros de esta Comisión al respecto, ya que nos están pidiendo una respuesta y el próximo lunes quieren hacer una reunión de coordinación entre los representantes de las dos Comisiones.

De manera que voy a pedir a la Secretaría que haga copias de este borrador y que las distribuya entre los integrantes de la Comisión. En todo caso, antes de que termine la sesión, haré una consulta breve a los miembros de la Comisión para decidir al respecto.

Ahora sí, cedemos la palabra al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR MINISTRO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- La presentación de las intenciones y del plan de trabajo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se ha convertido en una especie de novela por entregas. Esta sería la segunda entrega, por lo cual quiero retomar el marco general de la primera presentación que hicimos de las políticas de vivienda para luego dar la palabra al señor Director de Ordenamiento Territorial, arquitecto Bervejillo.

En primer lugar, me quiero excusar porque debido a una reunión urgente que surgió anoche debo retirarme a la hora 11 y 30 y, por los mismos motivos, el arquitecto Bervejillo deberá hacerlo a la hora 13. De todas maneras, el arquitecto Bervejillo estará acompañado por otros asesores del Ministerio.

En la sesión pasada comenzamos a presentar el contexto socioeconómico en el cual debemos desempeñar nuestra función en estos dos años y cuál es la situación de arranque en el Ministerio en el momento de comenzar a hacerlo.

En función de esos dos parámetros proponíamos lo que entendemos como los objetivos del Ministerio en el bienio 2003-2004, en el marco de los cuales se van a desempeñar las tres Direcciones temáticas, es decir, de Vivienda, de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente.

Decíamos que el primer propósito del Ministerio es integrar, siempre que sea posible, las políticas del Ministerio a las políticas del conjunto del Estado, sumando sus perspectivas y coordinando su acción con las políticas sectoriales del resto de los organismos y de las reparticiones públicas. Este es el primer propósito que hemos estado desarrollando -y que seguiremos implementando de aquí en más-, en la medida de nuestras posibilidades, a través de acciones concretas con los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Turismo y de Salud Pública.

En segundo lugar, pretendemos articular las políticas de vivienda, de ordenamiento territorial y de medio ambiente para concretar en cada intervención del Ministerio un aporte integrado a la construcción del hábitat de la comunidad, rompiendo con esa tradición que estaba dentro de la Cartera de que cada Dirección era independiente y hacía intervenciones no coordinadas con el resto del Ministerio.

En tercer término, queremos impulsar en el período políticas de largo plazo, en las tres áreas de competencia del Ministerio, incluyendo las iniciativas legislativas imprescindibles para que se puedan acumular resultados en cada una de esas áreas y a través de sucesivas Administraciones.

En cuarto lugar, tenemos el propósito de ajustar las inversiones públicas del Ministerio a las posibilidades del país, articulándolas con eficacia con los aportes privados, para impulsar la solución a las necesidades prioritarias, a partir del esfuerzo conjunto de toda la sociedad. Estas son nuestras orientaciones políticas generales.

En cuanto a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, como lineamientos muy generales nos proponemos culminar la sanción del marco legal que define las normas básicas de ordenamiento, implementar programas en temas estratégicos, como prevención de asentamientos, recuperación de centros históricos y gestión de áreas costeras y, por último, apoyar la gestión de las Intendencias Departamentales.

En este marco, en la sesión pasada presentamos las orientaciones a largo plazo que planteamos en el campo de la vivienda y el plan de trabajo en los distintos programas que nos proponemos desarrollar en el bienio 2003-2004.

Como decía en la sesión pasada, soy de la idea de que el Ministro no tiene por qué saber de todo; en ese sentido, en el campo del ordenamiento territorial, al arquitecto Bervejillo le reconozco una autoridad mucho mayor que la mía para hablar del tema. Por lo tanto, le cedo la palabra para que él exponga las propuestas de

orientaciones políticas de ordenamiento territorial y los planes de trabajo que se propone desarrollar el Ministerio en este bienio.

SEÑOR BERVEJILLO.- Quisiera referir a los mandatos que establecen la ley de creación del Ministerio y las posteriores resoluciones para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Concretamente le compete, en el marco del Ministerio, elaborar las políticas nacionales de ordenamiento territorial para ser fijadas por parte del Poder Ejecutivo. Igualmente, le corresponde formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial e instrumentar la política nacional en la materia.

Se le asigna también la tarea de coordinar con los organismos públicos nacionales o departamentales para la ejecución de los cometidos del ordenamiento territorial y otras responsabilidades complementarias.

Creo que este punto de partida es importante para hacer la siguiente reflexión. Como es sabido, el Ministerio fue creado hace más de un decenio y se le encomendó el desarrollo de estas políticas. Esa fue la primera ocasión en la cual se estableció que el Estado debía contar con políticas nacionales de ordenamiento territorial; se trataba de un concepto que no estaba establecido a texto expreso. Quiere decir que al ordenamiento territorial con esta jerarquía y con este nivel de definición lo podemos considerar una nueva área de políticas, reciente en cuanto a su definición. Tratándose de una nueva área de políticas, en 1990 tenía por delante el desafío de institucionalizarse, de ocupar un lugar dentro de las políticas públicas y ganar sus espacios mostrando la utilidad del ordenamiento territorial en términos de sus impactos sobre el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

El balance que podemos hacer mirando panorámicamente estos trece años transcurridos desde la creación del Ministerio demuestra que en materia de ordenamiento territorial se han hecho algunos avances parciales significativos -que luego iremos refiriendo-, pero no podemos negar que el proceso de institucionalización del ordenamiento territorial aún no está completo. ¿Por qué? Básicamente por tres razones. En primer lugar, el ordenamiento territorial no cuenta todavía con un marco legal específico, moderno y actualizado en sus conceptos, en sus definiciones de principios y en sus procedimientos. Este es un tema que se está intentando superar y al que luego nos vamos a referir.

En segundo término, porque no se han fortalecido lo suficiente los ámbitos y procedimientos de coordinación interinstitucional que requiere una política que, como el ordenamiento territorial, es por definición transversal y no constituye una política sectorial más.

En tercer lugar, queremos anotar que otra señal de esta institucionalización incompleta es el hecho de que las políticas públicas en general no siempre son conscientes de la dimensión territorial. Esta no siempre aparece explícita en el diseño de esas políticas y todos sabemos que muchas veces las políticas sectoriales tienen resultados sobre el territorio que no fueron previstos; algunos de ellos son positivos y otros pueden resultar negativos. Quiere decir que este tercer factor lo podríamos resumir diciendo que la cultura política y político-técnica de los distintos actores públicos aún no ha incorporado plenamente la importancia del ordenamiento territorial.

Esta situación de institucionalización incompleta se destaca cuando se mira el ordenamiento territorial en comparación con las otras áreas del Ministerio. El área de vivienda, con una tradición previa importante -que ha continuado su desarrollo institucional con la creación del Ministerio-, y el área de medio ambiente, que como área unificada se inicia precisamente con la creación del Ministerio, que ha logrado ir consolidando un marco legal a través de distintas normas legales y decretos y, a la vez, ha consolidado un conjunto de procedimientos, muy apoyada por la importancia que los temas ambientales han tomado en el escenario internacional y en la cultura general. Hoy podemos decir que en la cultura política y político-técnica de los actores públicos la temática medioambiental tiende a estar más presente.

En estas condiciones consideramos que el problema de completar la institucionalización del ordenamiento territorial debe ser una de las preocupaciones centrales en el diseño de la estrategia de mediano plazo y en el diseño de los planes de trabajo para el bienio.

Un segundo aspecto que quiero señalar a modo de introducción, y revisando los antecedentes, es en qué tipos de cosas sí se ha avanzado. Cuando se creó el Ministerio el país venía de un período muy largo -

prácticamente de treinta años-, en el cual prácticamente no se habían formulado estrategias o planes territoriales explícitos a nivel nacional, regional ni urbano. A título de ejemplo podemos recordar que la ley de centros poblados es de la década del cuarenta; el último plan director de Montevideo, previo al que rige hoy, es de 1956; las Intendencias del Interior habían realizado planes urbanos especialmente a inicios de la década del sesenta. También a inicios y mediados de esta década, junto con la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, existió un importante esfuerzo de reflexión a nivel nacional y se formularon propuestas de lineamiento para el acondicionamiento del territorio, que de hecho no tuvo tiempos políticos ni sociales para aplicarse. Luego el país entró en un período en que la propia idea de la planificación territorial o de una gestión más planificada del territorio estuvo presente solamente en forma parcial. Quiere decir que al crearse el Ministerio estaba todo por hacer, no solo en cuanto a la institucionalización de este tipo de políticas sino también en materia de sus contenidos sustantivos.

En estos años se ha avanzado mucho. Nosotros evaluamos que diversos planes desarrollados a nivel de las Intendencias han significado avances importantes no solo para las ciudades o los departamentos que los han realizado sino también en términos del avance conceptual metodológico que ha tenido que ir transcurriendo para que los uruguayos nos acerquemos a una práctica actualizada de lo que es el ordenamiento territorial.

También quiero destacar que además de los procesos de planificación municipal que desde el inicio han contado con el respaldo material a veces y técnico siempre del Ministerio, se han realizado experiencias innovadoras en el área del ordenamiento territorial de escala regional. Hoy no vemos esta escala como quizás se veía en los años sesenta cuando se hablaba de la regionalización de los países en América Latina, cuando se tendía a pensar en la formación de regiones con un valor político administrativo. Hoy vemos la escala regional como más pragmática para la gestión de problemas territoriales que abarcan a varios departamentos y pensamos que es una escala importante precisamente para articular las políticas nacionales con las políticas departamentales. En ese campo se ha avanzado y se han realizado experiencias importantes en la región sudoeste. En la región centro se está completando un trabajo relevante. También hay que anotar la experiencia de PROBIDES que si bien se vincula a la gestión ambiental del territorio ha incursionado en directrices de ordenamiento territorial para la región este. Así también podríamos citar otros ejemplos para decir que no estamos para nada en cero, sino que ya tenemos una acumulación de experiencias importante. Hemos recorrido algunos caminos y hemos aprendido unas cuantas cosas. Entonces, ¿dónde estamos hoy? Creemos que en el momento de maduración, que nos permite plantearnos como meta a corto plazo no solo completar la institucionalización del ordenamiento territorial sino también dar un salto cualitativo en la integración de sus prácticas, como prácticas habituales de las administraciones tanto departamentales como nacionales y, a su vez, de sus coordinaciones.

Dicho esto, quisiera repasar brevemente cuáles serían los objetivos de la DINOT, mirando a largo plazo. Quiero decir que estos objetivos, más que los de la DINOT como Unidad Ejecutora, son los del ordenamiento territorial, del cual la DINOT es depositaria en la estructura que se ha dado el Gobierno nacional.

El primer objetivo es la propia afirmación del ordenamiento territorial como una nueva área de política transversal, y no como un área sectorial más, y basada en lo que hoy llamamos la buena gobernanza, es decir, en una visión del manejo de los asuntos de interés general, que no es meramente una visión técnica o administrativa sino que atiende al hecho ineludible de que la gestión territorial es por definición la gestión de sistemas altamente complejos en los cuales intervienen múltiples actores públicos y privados, y no hay un actor en particular que concentre todas las llaves, todos los factores, para determinar el futuro del territorio. Tampoco creemos hoy en un modelo de ordenamiento territorial con un enfoque puramente normativo de acuerdo con el cual el ordenamiento territorial consistiría en establecer normas o planes para que después otros los cumplan o los ejecuten. Creemos que esta es una visión del ordenamiento territorial que ha probado su ineficacia y su desajuste con los contextos reales y que hoy estamos necesariamente llamados a pensar el ordenamiento territorial, antes que nada, como una política basada en el arte de la coordinación de los distintos intereses públicos y privados sobre el territorio.

Naturalmente que tampoco podemos reducir el ordenamiento territorial a una técnica de coordinación, porque técnicas de coordinación hay muchas. En ese sentido, tenemos que decir que, además de coordinación, lo que define al ordenamiento territorial es apoyar su práctica en la definición de una visión futura del territorio, es decir, en la definición de un cierto proyecto de territorio, ya sea para una ciudad, para una región, para un departamento o para el país todo. ¿Qué queremos decir con proyecto? No nos referimos a un proyecto ejecutivo, sino a una visión acerca de cómo se quiere en el futuro articular los procesos de desarrollo social y

económico con la organización espacial que estos procesos toman. Precisamente, esa es la materia del ordenamiento territorial: la organización físico espacial de los procesos de desarrollo de la sociedad.

De ahí que, necesariamente, el ordenamiento territorial deba ser pensado como una política transversal, que mira a largo plazo, aun cuando actúa en el corto plazo, que requiere la coordinación y la mediación de intereses y un esfuerzo colectivo para definir una visión acerca del futuro deseable del territorio en sus distintas escalas.

Entonces, esta afirmación del ordenamiento territorial como objetivo central no solo supone adoptar este enfoque en términos conceptuales, políticos y técnicos del ordenamiento sino también consolidar los instrumentos básicos que en el área institucional permiten su funcionamiento. Estos instrumentos básicos son: la ley de ordenamiento territorial y los ámbitos de coordinación, a los que luego nos vamos a referir.

Ahora pasamos a los objetivos de impacto del ordenamiento territorial, es decir, por qué y para qué hacer ordenamiento territorial. En definitiva, ¿qué justifica esta nueva área de políticas? Ninguna área de políticas se puede justificar por sí misma; necesariamente debe justificarse por sus impactos sobre el desarrollo de la sociedad en la que se lleva adelante.

Entonces, uno de los objetivos de impacto del ordenamiento territorial es la promoción del desarrollo equilibrado, integrado y sustentable del territorio en todas sus escalas.

Consideramos que el ordenamiento territorial tiene una contribución muy relevante a hacer a esta finalidad que, por supuesto, también está en la tapa de muchas otras políticas. ¿Cuál es el aporte peculiar que hace el ordenamiento territorial al desarrollo equilibrado, integrado y sustentable del territorio en todas sus escalas? Creemos que el aporte que hace es traer a luz la complejidad del hecho territorial y permitir modalidades de coordinación de las políticas públicas que aseguren ese carácter integrado y sustentable, dado que la experiencia nos muestra que muchas veces los problemas de fragmentación en el territorio y los de sustentabilidad del desarrollo tienen que ver con procesos y políticas que no tuvieron en su momento una adecuada coordinación.

Un tercer gran objetivo de la práctica del ordenamiento territorial es, entonces -muy vinculado al anterior-, el aumento de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. El Estado, continuamente, está llevando adelante acciones de impacto territorial e invirtiendo recursos materiales, políticos y de diverso tipo en la gestión del territorio. Y la ausencia de una visión territorial -esto es una convicción- significa las más de las veces afectar tanto la eficacia como la eficiencia de las políticas públicas, no solo por políticas públicas descoordinadas sino también por el desaprovechamiento de los capitales acumulados en ciclos anteriores de políticas públicas. Un ejemplo clásico es el vaciamiento de los cascos urbanos. La sociedad hizo una acumulación y luego parece como que se olvida de ello y se orienta mirando hacia otro lado, hacia la expansión urbana, sin visualizar que allí hay un capital invertido muy grande. Todo eso tiene que ver, precisamente, con la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

También el ordenamiento territorial se vincula -este sería un cuarto objetivo- a la mejora de la eficiencia y la competitividad de las empresas o de las actividades económicas en un sentido amplio. ¿Por qué? Porque, en esa eficiencia y competitividad de las actividades económicas, hoy se acepta cada vez más la importancia del entorno, y el de las empresas es en parte virtual y en gran medida territorial, que tiene que ver con la calidad de las infraestructuras y de los servicios a los que las empresas o las actividades pueden acceder, con la accesibilidad, y también con la calidad del recurso humano que, a su vez, está relacionado con la buena distribución de la oferta educativa; en definitiva, muchas cosas del entorno de las empresas que afectan a su competitividad nos conducen a la pregunta de si estamos o no manejando inteligentemente el territorio. Pensamos que un manejo inteligente del territorio tiene que mostrar resultados, contribuyendo a la competitividad de los sistemas productivos.

Un quinto objetivo macro de enorme importancia en el ordenamiento territorial es el aumento progresivo de la integración social. Decimos integración social y, en particular, integración socio-espacial, es decir, integración social en el territorio, integración social en las ciudades.

¿Qué sucede hoy? Hoy estamos enfrentados a un conjunto de procesos en los cuales a la pobreza -en el sentido de carencia, de privación o de dificultad para el sostenimiento de las familias- se le suman problemas de exclusión con relación al sistema formal del mercado de empleo y también problemas de segregación

socio-espacial. Esto significa que estamos pasando de ciudades en las cuales los barrios tendían a tener cierto parecido entre sí y una gran diversidad interna a ciudades en las cuales los barrios tienden a ser más homogéneos y a diferenciarse más unos con otros. Esa homogeneidad viene dada por el estrato social de los habitantes: los ricos viven con los ricos, la clase media con la clase media y los pobres con los pobres. Y está probada, por importantes estudios sociológicos que se han realizado en distintos ámbitos, la importancia que tiene el entorno, el hábitat de las personas y de las familias en sus oportunidades de mejora. El círculo de la pobreza se agrava y se perpetúa, entre otras causas, por la formación de estos entornos donde los pobres conviven solo con los pobres.

El ordenamiento territorial tiene mucho para hacer en cuanto a poner de relieve estos aspectos de la segregación socio-espacial y también las formas de responder a ellos, brindando al conjunto de las políticas sociales un marco de referencia y una mirada de la que muchas veces carecen. Las políticas sociales muchas veces son pensadas solamente como políticas sectoriales universales y, por lo tanto, fallan en el momento de adaptarse a circunstancias concretas o de integrarse con otras políticas sobre territorios concretos y no en general o en abstracto.

Los problemas de la desigualdad socio-espacial no solo se verifican en el interior de las ciudades sino que también pueden darse a escala nacional o regional. En este sentido, el ordenamiento territorial también tiene, entre sus grandes objetivos, la preocupación que debe mantener el Estado por brindar a toda la sociedad condiciones igualitarias en base a una calidad de vida digna, que está conformada por el acceso a los servicios básicos y también a las oportunidades de empleo. En este aspecto situamos este quinto gran objetivo del ordenamiento territorial.

Para culminar con esta parte de nuestra exposición, identificamos un sexto gran objetivo relacionado con la integración territorial y la cooperación transfronteriza en la región ampliada, es decir, en el MERCOSUR y, en particular, en los territorios vecinos.

Si uno observa el proceso de integración de la Unión Europea se puede sorprender -visto desde Uruguay- de la importancia de la dimensión territorial y de las políticas territoriales comunitarias. Hoy no podemos decir que el proceso del MERCOSUR haya generado demasiado avance o reflexión en este campo. Sin embargo, sí tenemos experiencias concretas en las cuales territorios de un lado y otro de la frontera han procurado coordinar servicios y aunar esfuerzos en estrategias de desarrollo, aunque más no sea en el intercambio de información a los efectos de generar complementariedades y de ayudarse.

Uruguay tiene fronteras muy particulares; por su dimensión, Uruguay es prácticamente un país frontera. Si uno analiza las regiones en Uruguay -como podemos hacer más adelante- puede identificar una región centro y luego las demás que, de alguna manera, son regiones de frontera. Entonces, pensar el ordenamiento territorial en Uruguay es necesariamente pensar la integración con un contenido muy concreto que son las relaciones transfronterizas territoriales, en un contexto de fronteras cada vez más abiertas. Esto significa que el territorio nacional, como realidad político-administrativa, no nos debe hacer perder de vista la existencia de territorios funcionales de los territorios sociales, económicos y culturales que trascienden las fronteras y que también requieren una mirada de ordenamiento transfronteriza.

Estos objetivos centrales y de largo plazo del ordenamiento territorial nos pueden dar paso a la presentación de los programas prioritarios que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como un todo, están en este momento abordando.

Estos programas prioritarios los ordenamos en cuatro grupos. El primer grupo está vinculado a la institucionalización del ordenamiento territorial. El segundo grupo tiene que ver con el desarrollo de las políticas y los planes en el contenido sustantivo del ordenamiento territorial. El tercer grupo se relaciona con programas de actuación, no ya con políticas y planes sino con actuaciones en temas de particular urgencia y gravedad. Y el cuarto grupo comprende un conjunto de programas de apoyo -sin los cuales no sería posible el ordenamiento territorial- vinculados a la información, la investigación, la comunicación y la cooperación.

El primer grupo, programas vinculados con la institucionalización del ordenamiento territorial, la DINOT tiene planteados cuatro programas muy relacionados entre sí que conforman el marco institucional y jurídico. La sanción de una ley marco es una condición de partida para el fortalecimiento del ordenamiento territorial. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo en el año 2001 está a estudio en la Comisión de Vivienda y

Ordenamiento Territorial del Senado. Una vez aprobada la ley deberá procederse rápidamente a su reglamentación y aplicación en los procesos de planificación, coordinación institucional y gestión.

El MVOTMA ha tomado contacto con la Comisión del Senado que está trabajando en el tema y ha constatado los avances que se han realizado durante el año 2002 y parte del 2003 en el debate de este proyecto. En ese sentido, está considerando enviar un mensaje complementario para recoger esos avances y ajustar algunos aspectos de la propuesta, no en lo sustantivo ni en el concepto central pero sí en algunos puntos menores, de enfoque, que faciliten la rápida aprobación de esta ley, que tendrá un carácter fundacional, a pesar de producirse a trece años de la creación del Ministerio.

En relación con este tema, y como complemento de los trabajos técnico-legales y político-parlamentarios, estamos pensando en organizar para octubre un seminario internacional en el cual reflexionar sobre el ordenamiento territorial, la modernización del Estado y la integración regional. En este seminario pretendemos reunir en Montevideo a algunos de los mejores expertos internacionales en temas de ordenamiento territorial y discutir cómo otros países han ido desarrollando sus sistemas de ordenamiento territorial, vale decir, sistema jurídicos, sistemas institucionales y sus prácticas.

Un segundo programa es el que denominamos de prospectiva territorial. Este programa apunta a desarrollar una cultura del ordenamiento territorial en el conjunto de la sociedad. ¿Cómo? Invitando a la sociedad toda a reflexionar acerca del futuro del territorio, elevar un poco las miras más allá de los problemas del corto plazo y de las urgencias, y pensar qué puede ser del territorio uruguayo al 2015 o al 2020, qué quiere la sociedad uruguaya y a qué aspiran sus distintos actores en términos de organización y desarrollo del territorio para ese tipo de largo plazo.

No estamos inventando en este sentido, sino que estamos tratando de aplicar buenas experiencias de otros países, como es el caso de Francia, que en 1994 desarrolló un primer ejercicio nacional prospectivo territorial "Francia 2015" y que en este momento está encarando un segundo ejercicio "Francia 2020". Estos ejercicios se prueban enormemente útiles no solo para el desarrollo de esta cultura general en torno a los temas del territorio sino también para identificar, mirando hacia el futuro, la oportunidad de nuevos tipos de políticas y de nuevas coordinaciones -que es una de nuestras preocupaciones centrales-, tanto entre actores públicos como entre públicos y privados.

Este programa de prospectiva territorial va a contar con un documento base, elaborado por la DINOT. Luego, dará lugar a grupos de trabajo o foros temáticos y regionales, que van a trabajar sobre temas como por ejemplo el turismo y el territorio, o a nivel de regionales, a caballo entre 2003 y 2004. Y, finalmente, se llegará a un documento síntesis para consolidar lo que podemos en principio denominar como un observatorio prospectivo territorial, que sería un ámbito interinstitucional para reflexionar mirando a largo plazo, con participación de actores públicos, de la Universidad, del sistema educativo y actores sociales.

Un tercer programa, siempre en este primer grupo relativo a la institucionalización del ordenamiento territorial, se denomina directrices nacionales de ordenamiento territorial. La elaboración de estas directrices va a permitir al país contar con un marco de objetivos explícitos para la coordinación de las políticas sectoriales y para la coordinación nacional departamental. Las directrices -esto es importante decirlo- se conciben como un documento orientador breve donde se formulan los principales objetivos del Gobierno para el ordenamiento del territorio, dando respuesta a los principales problemas y desafíos planteados, con visión estratégica y horizonte de largo plazo. Es decir que las directrices no son un plan en el sentido que tendemos a pensar cuando hablamos de plan. Son un marco orientador. Creemos que la no existencia de ese marco orientador es uno de los problemas de hoy, y contar con éste nos va a permitir que tanto los planes regionales como los departamentales o locales tengan una referencia común. Pero también nos va a permitir que las políticas sectoriales del Gobierno Central tengan esta referencia territorial y la tomen en cuenta. Naturalmente, al ser un marco orientador no va a tener un carácter estrictamente vinculante y, además, pretendemos que esto pueda concretarse en el correr de este año, aun antes de la aprobación de la ley.

Quiero decirles que en el marco de la ley en discusión estas figuras de las directrices nacionales de ordenamiento territorial se consolidan como una figura con valor legal. ¿Dónde se va a discutir esto? Pasamos al cuarto programa, que es el desarrollo organizacional del ordenamiento territorial. Este desarrollo tiene dos aspectos. Por un lado, consolidar las instituciones que, como el propio MVOTMA, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, las Intendencias Departamentales y otras posibles agencias, como por ejemplo las de tipo regional, sean los responsables directos del diseño de políticas y planes de ordenamiento

territorial. Complementariamente, hay que consolidar o crear los ámbitos interinstitucionales de coordinación necesarios. En el año 1994, por un decreto del Poder Ejecutivo se creó la Comisión Mixta Asesora de Ordenamiento Territorial en la órbita de este Ministerio. Esta Comisión tiene un Plenario integrado por todos los Ministerios y entes públicos, por el Congreso Nacional de Intendentes, las Intendencias que soliciten estar presentes, por la Universidad de la República e inclusive por delegados de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema del ordenamiento territorial. Esa Comisión tiene mandatos y competencias en relación a coordinar los aspectos territoriales de las políticas públicas y a recomendar al Ministerio y al Poder Ejecutivo la adopción de políticas, programas o medidas de ordenamiento territorial.

¿Con qué nos encontramos? Esta Comisión, creada en 1994, se reunió una sola vez y no ha sido para nada aprovechada. El objetivo concreto y de corto plazo que plantea al DINOT es reactivar este ámbito, potenciar al 100% sus competencias e ir convirtiéndolo progresivamente en un ámbito eficaz para el intercambio de información y para la coordinación, pero también para la elaboración de políticas que luego deberán ser sancionadas por los organismos competentes.

Esta Comisión Mixta Asesora de Ordenamiento Territorial tiene en la DINOT a su Secretaría técnica, y cuenta con un Comité Coordinador que integran el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Director de Planeamiento y Presupuesto, más otros Ministros o autoridades que sean citadas en función del tema a tratar.

En conclusión, creemos que es un organismo hábil, potencialmente importante, y nos proponemos a muy corto plazo activarlo y consolidarlo. Por supuesto que la existencia de esta Comisión no obsta al desarrollo de toda una red de convenios interinstitucionales específicos en los que el Ministerio, y en particular esta Dirección, están embarcados para objetivos más concretos o más específicos de ordenamiento territorial.

Se concreta así el primer grupo de programas que apuntan a completar la institucionalización del ordenamiento territorial.

El segundo grupo de programas es el que tiene que ver con el desarrollo de las políticas y planes de ordenamiento territorial en las escalas nacional, regional, departamental o local. En primer lugar están las políticas nacionales.

Decíamos que las directrices son, o va a ser, un marco orientador, pero el país necesita definir con más detalle ciertas políticas que ya podríamos llamar "políticas operativas" o más cerca de lo operativo, en temas prioritarios.

En este sentido, estamos proponiendo concentrar el esfuerzo básicamente en dos políticas, que son las siguientes. La primera es la política nacional de costas. Esta es una iniciativa en la que el Ministerio ya ha avanzado. La política nacional de costas tiene como objetivo coordinar el conjunto de los intereses públicos nacionales y departamentales sobre los territorios costeros del océano Atlántico, del Río de la Plata y del Río Uruguay, es decir, que abarca una porción significativa del territorio, caracterizada desde el origen del poblamiento de nuestro país por ser la franja que reúne el mayor desarrollo de la urbanización, la mayor diversidad de actividades y, también una parte muy significativa del patrimonio ambiental y cultural de nuestra sociedad. Quiere decir que es un área muy delicada y que todos reconocemos como muy conflictiva y en donde el manejo de los conflictos, uno a uno, no parece ser la solución. Tratar los temas de la costa simplemente a través de correr detrás de los conflictos, no parece ser la forma más inteligente de gestionar el territorio.

De allí que la DINOT en el período anterior a este se propuso desarrollar una política nacional de costas como una política que se anticipa a los conflictos, procurando armonizar los distintos intereses sobre el espacio costero. Para ello se adoptó un método que consistió en convocar a todos los actores públicos con intereses sobre ese espacio costero, solicitándoles la explicitación de esos puntos de vista, intereses, proyectos o iniciativas. En este sentido ya estamos muy avanzados y contamos con un borrador oficial del texto de la política nacional de costas y con un borrador oficial de una macrozonificación que se expresa en una cartografía de gran escala en la que se indican áreas preferenciales y prioritarias para los distintos intereses o usos del territorio costero. Debo aclarar que estamos hablando del territorio costero terrestre y también del marítimo.

Creemos que este trabajo de la DINOT ha sido un ejemplo de cómo construir políticas a partir de una estrategia de coordinación y esperamos -vamos a poner todo nuestro esfuerzo- que culmine con éxito y pueda convertirse en un marco de referencia bastante concreto para encarar las acciones públicas sobre el área costera y para resolver conflictos.

En esta política nacional de costas se avanza en el siguiente concepto: como no todo se puede planificar, es necesario tener de todos modos, un procedimiento para resolver posibles problemas vinculados a la coordinación y evitar que estas dificultades se planteen como conflictos dicotómicos, lo que supone actuar temprano. En este sentido, se propone desarrollar lo que denominamos un procedimiento de coordinación territorial que es un procedimiento de consulta a los distintos actores públicos interesados frente a medidas que pueden tener un impacto que se considere pueden dar lugar a conflictos de coordinación.

Señalo esto como una derivación de la política nacional de costas, pero para nosotros tiene una entidad propia al punto de que estamos proponiendo integrar este procedimiento de evaluación y coordinación territorial al proyecto de ley, como un mecanismo que nos permita en fases tempranas en la formulación de las políticas o los proyectos, evaluar su significado territorial, comparar su adecuación con los planes vigentes y recomendar, en forma no vinculante, medidas para su adecuación. Esto es algo distinto a la evaluación de impacto ambiental, que se desarrolla sobre proyectos ya formulados. A nosotros nos importa poder intervenir en el momento en que se está definiendo la política o el proyecto, en el momento en que todavía aspectos como la localización y el uso del suelo están en una fase flexible, en una fase que pueden ser reanalizados.

La segunda política nacional prioritaria la denominamos "política nacional para las ciudades". Esta política deberá definir las directrices ya concretas que el Gobierno nacional establece para todas aquellas acciones que están afectando el desarrollo urbano de una u otra forma. ¿Cuáles son los temas críticos de esta política nacional para las ciudades?

En primer lugar, deberemos dar un marco de política nacional a las estrategias de prevención de los asentamientos irregulares. Y decimos prevención; luego vamos a profundizar en este aspecto.

En segundo término, dar un marco nacional a los esfuerzos para la recuperación de las áreas centrales e intermedias de las ciudades, que muchas veces son áreas subutilizadas en las que la sociedad ha invertido a lo largo de décadas y que cuentan con todos los servicios.

En tercer lugar, introducir una consigna de desarrollo integrado de los suburbios o de las periferias. Nosotros vemos como una carencia de algunos de los programas que se han aplicado en los últimos años el hecho de que al emerger a la conciencia pública el tema de los asentamientos irregulares las políticas o los programas se han orientado a los asentamientos como objeto. Entendemos que centrar todas las energías públicas en programas que tengan como objeto a los asentamientos no es lo más provechoso ni rendidor; lo más rendidor es centrar los esfuerzos públicos en una mirada integradora de los suburbios o de las periferias en donde están los asentamientos, pero donde la pobreza o el problema de las carencias de infraestructura o de servicios, no solamente afecta a los asentamientos sino también a zonas urbanas. Entonces, necesitamos que esta política nacional para las ciudades establezca directrices para un desarrollo integrado de las ciudades, buscando la complementación entre la recuperación de áreas centrales o intermedias y el desarrollo integrado de las periferias.

Entonces, la política nacional de costas y la política nacional para las ciudades son las políticas nacionales de ordenamiento en las que se propone poner énfasis en el bienio. Asimismo, en la medida de las posibilidades, también se buscará avanzar en una política necesaria como es la "política nacional para los espacios rurales y los centros menores".

Una de las características del desarrollo territorial del país en los últimos veinte años es la enorme diversificación que han vivido los espacios rurales. Hemos pasado de un concepto de espacios rurales que los asimilaba al campo de agropecuaria extensiva con algunas excepciones de agricultura intensiva, a un esquema de espacios rurales en el que tenemos microrregiones forestales, vinculadas al cultivo arrocero. También hay otro tipo de desarrollo como, por ejemplo, el turístico y su impacto sobre los espacios rurales, como los propios desarrollos residenciales. En cierto modo, estamos frente a una problemática nueva o más compleja de los espacios rurales y de los pequeños centros -no ya de las ciudades medias- que, de alguna manera, son los más dependientes de lo que sucede en el espacio rural. En la medida que podamos, vamos a intentar avanzar en la definición de directrices operativas para la actuación en los espacios rurales.

El segundo aspecto de las políticas y planes refiere al nivel regional. Entendemos que en este nivel corresponde que el Gobierno nacional y los Gobiernos Departamentales aúnen esfuerzos para formular verdaderas estrategias regionales de desarrollo y de ordenamiento territorial. Quizás es en esta escala de lo regional donde es más clara la vinculación del ordenamiento territorial con las estrategias de desarrollo económico y social.

Como les comentaba al principio, existen algunos avances. Por ejemplo, el Ministerio ha trabajado con San José, Colonia y Soriano en la región sudoeste. Actualmente, nuestra Cartera está trabajando con cinco Intendencias del área central. También hay una experiencia con PROBIDES, que ha terminado integrando a cinco Intendencias del área del este. Precisamente, hoy de tarde, vamos a asistir a una reunión en la que los cinco señores Intendentes de los departamentos del este discutirán la posible creación de un consorcio de desarrollo regional.

Creemos necesaria esta escala regional para responder a desafíos que realmente trascienden lo local, lo departamental, porque tienen que ver con grandes situaciones geoestratégicas o con grandes cuencas productivas o naturales, que caracterizan a los recursos de base.

¿Qué temas deben encarar estas estrategias regionales? En primer lugar, naturalmente, debe haber una referencia a los modos de desarrollo viables y deseables para esa región. En segundo término, debe existir un esquema director para saber cómo se van a ordenar en el futuro los distintos usos del suelo; también debe haber un esquema del sistema de ciudades, para analizar qué complementariedades habría que buscar entre las ciudades que forman parte de esa región. A su vez, habría otros asuntos que son de esta escala y que requieren la cooperación horizontal entre los departamentos y la cooperación vertical entre los departamentos y el Gobierno central.

En este período nos proponemos completar los trabajos que están en curso y avanzar en poner las bases para el diseño de estrategias regionales en el conjunto de las regiones significativas. Vuelvo a explicar que no concebimos las regiones como unidades administrativas sino como simples espacios de concertación, de planificación. Esto quiere decir que no estamos planteando para nada crear necesariamente entidades. En todo caso, crearíamos agencias de promoción que de alguna manera estén integradas por todos los actores que están interesados en promover el desarrollo de esa región.

El tercer componente de las políticas y planes territoriales está bajo la competencia más directa de los Gobiernos Departamentales. Efectivamente, estos tienen una responsabilidad dominante en todo lo que tiene que ver con el urbanismo, con la planificación de los usos del suelo y con la normativa tanto de los usos como de la edificación y el fraccionamiento en las ciudades; también tienen una importantísima incidencia en el ordenamiento de sus territorios rurales mediante políticas que tienen que ver con las comunicaciones, con la promoción de distintos tipos de actividades, etcétera. Tradicionalmente, en este decenio, el Ministerio ha celebrado convenios de planificación con las Intendencias de todo el país, cuyo contenido se ha traducido en la realización de planes para las ciudades. En algunos casos, se ha realizado planes para micro regiones y, últimamente, este espectro se ha ido diversificando. Por ejemplo, los productos a que apunta el convenio que actualmente sostiene el Ministerio con las cinco Intendencias de la región centro incluyen desde una carta regional del desarrollo, una revisión de las ordenanzas departamentales de ordenamiento y urbanismo, planes estratégicos para ciudades y microregiones hasta planes directores urbanos. De alguna manera, esto barre la batería de instrumentos de la planificación departamental y local.

Entendemos que hay que continuar en esta línea y que debemos sostener y en lo posible consolidar los vínculos de cooperación sobre todo técnica que mantiene el Ministerio con los Gobiernos Departamentales. Simplemente, anotamos un par de aspectos que consideramos necesarios para que estos esfuerzos sean más eficaces y eficientes. Creemos que la cooperación con los Gobiernos Departamentales no debe estar exclusivamente centrada en torno al logro del plan como documento, porque la experiencia nos indica que el plan solo es eficaz si luego de tenerlo como documento se cumplen al menos dos condiciones más. Esas dos condiciones son las siguientes. La primera es que los aspectos normativos de ese plan deben ser efectivamente enviados a la Junta Departamental y aprobados para que tengan valor vinculante. La segunda condición es que los equipos municipales procedan a fortalecer sus capacidades y procedimientos de cara al ordenamiento territorial.

El hecho de contar con un buen documento de planificación que no se aprueba o que no tiene un equipo capaz de gestionarlo, nos conduciría a caminos frustrantes en los cuales el ordenamiento territorial no

lograría hacer un aporte al desarrollo. En este sentido, nos estamos proponiendo que en los convenios vigentes y en los futuros que se celebren con las Intendencias, el seguimiento de los planes en su proceso de aprobación e implementación y del fortalecimiento institucional de los equipos y procedimientos municipales estén también presentes; aspiramos a que formen parte de los convenios y a que reciban la correspondiente asistencia técnica o asesoramiento que pueda brindar el Ministerio.

Cuando uno habla de asistencia técnica o de asesoramiento, deberíamos pensar que podría haber un supuesto equivocado. Se cree que el Ministerio, como órgano nacional, tiene el monopolio de los expertos mientras que las Intendencias simplemente están en una posición receptiva. No es necesariamente así. En lo referente al ordenamiento territorial, encontramos que el desarrollo del tema en los Gobiernos Departamentales es muy variado. En algunos departamentos el tema tiene un grado de avance significativo y allí operan equipos muy capacitados pero, en otros, efectivamente, presenta una gran debilidad. Entonces, cada situación debe ser tratada como corresponde.

También procuraremos poner en valor las capacidades existentes en algunos Gobiernos Departamentales para asistir a otros, tratando de promover relaciones de cooperación horizontal entre ellos.

¿Qué metas concretas nos estamos planteando en el trabajo conjunto con los Gobiernos Departamentales en materia de planificación y gestión? Una primer meta tiene mucho que ver con la estrategia de prevención de asentamientos. Es una meta arriesgada -ambiciosa si se quiere- que consiste en contar con planes locales de uso del suelo renovados en todas las localidades de cierta dimensión. Se trata de planes locales de uso del suelo que ayuden a las Intendencias a adecuar a las circunstancias contemporáneas y a redefinir cuando sea necesario qué es suelo urbano, qué es suelo urbanizable, qué es suelo que no se puede urbanizar y dónde pueden darse las expansiones o los distintos tipos de crecimiento de los núcleos. Contar con planes de uso del suelo actualizados es condición para una eficaz política de lotes con servicios y para evitar procesos de los que continuamente nos estamos lamentando, como ser las expansiones de fraccionamientos legales pero que se desarrollan en forma subestándar o a distancias tales que terminan significando un costo para la sociedad que, calculado por lote, es muy superior al de cualquier política de vivienda. En las políticas públicas es conocido que la racionalidad individual de las familias e, inclusive, de los agentes económicos no garantiza la racionalidad social de todo el proceso. Para esto existe la planificación. En este sentido, nos planteamos la meta de adecuar, donde sea necesario, los planes de uso del suelo a una comprensión contemporánea de los problemas que están viviendo las ciudades.

En segundo lugar, nos planteamos como meta la elaboración e implementación de planes directores de ordenamiento territorial de alcance microregional y urbano para las ciudades medias y las microregiones con más problemas o con dinámicas más conflictivas. Aquí la expresión "planes directores" significa algo más que un plan de uso del suelo; significa también la identificación de programas de acción, de proyectos estratégicos y supone un trabajo técnico y normativo bastante más enjundioso que el contenido en un plan de uso del suelo. Pero no siempre es necesario todo este tipo de desarrollo. Creemos que puede ser especialmente necesario en aquellas ciudades que están presentando más conflictos y dinámicas y que quizá no lo sea en aquellas que tienen una situación de estabilidad y mantienen su integración social en condiciones adecuadas.

La tercer meta es la revisión de las normativas u ordenanzas departamentales sobre usos del suelo y sobre crecimiento y control de la urbanización, procurando su modernización y su adecuación a los retos que ya comentamos, en particular, la prevención de asentamientos y la integración social urbana.

En resumen, creemos que hay un camino andado importante en el trabajo de cooperación entre los Gobiernos Departamentales y el Ministerio en lo que tiene que ver con la planificación local o departamental. Este trabajo se debe profundizar corrigiendo algunos problemas que pueda haber tenido en el pasado y, también, sujetándolo a los desafíos más urgentes que tenemos planteados hoy.

SEÑOR MINISTRO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE.- Pido disculpas nuevamente pero debo retirarme porque tengo una reunión ineludible.

Como ya dije en alguna sesión anterior, este no es un Ministerio de un Ministro sino de un equipo. Por lo tanto, lo que plantee cualquiera de los Directores tiene el respaldo total del Ministerio.

SEÑOR BERVEJILLO.- Quisiera completar el tercer grupo de programas. Lo denominamos programas de actuación territorial para distinguirlo de los planes y políticas, ya que son programas en los que la DINOT y el Ministerio se comprometen en acciones concretas con efecto directo sobre el territorio.

Básicamente, son de tres tipos: las operaciones integrales de recuperación urbana, la integración de asentamientos irregulares -es una línea en la que el Ministerio trabaja desde 1996- y la prevención de asentamientos irregulares y el desarrollo integrado de periferias, que es la línea que estamos abriendo en este momento.

La operación integral de recuperación urbana es una línea programática que se ejecuta en cooperación con DINAVI, con DINAMA, con las Intendencias Municipales y con otros actores públicos y privados. De alguna manera, ya hemos dado su justificación; tiene que ver con los procesos de decadencia de áreas consolidadas que viven nuestras ciudades y la necesidad de responder a estos procesos.

Por el momento, los proyectos prioritarios planteados están relacionados con el Centro y la Ciudad Vieja de Montevideo, con el Barrio Ituzaingó, con otras experiencias en áreas centrales y barrios consolidados y con algunas ciudades del interior.

En el caso del Centro y de la Ciudad Vieja de Montevideo, quiero señalar que este Ministerio firmó en el año 2001 un convenio con el Banco Hipotecario del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo para la recuperación urbana de la Ciudad Vieja de Montevideo. El objetivo central de este convenio es favorecer la renovación de la oferta habitacional y las calidades del espacio público en la Ciudad Vieja, procurando que esta zona no se continúe despoblando, retenga su población y atraiga nueva. Esto es así en el entendido de que ningún centro histórico, y en particular, de alto valor patrimonial, se puede sostener si no cuenta con una población permanente, dinámica, variada y de cierta densidad.

Ya hemos completado la readecuación de este convenio a las nuevas circunstancias que, básicamente, tienen que ver con dificultades presupuestales que nos obligan a un trabajo mucho más artesanal en conjunto con el Banco y la Intendencia para identificar formas de actuar que busquen la complementariedad y la sinergia entre las tres instituciones y con los actores privados.

Creemos que estamos en un camino interesante que va a comenzar a implementarse en el correr del próximo mes; esperamos que tenga un efecto directo y también de arrastre sobre otras iniciativas.

También nos proponemos impulsar en la Ciudad Vieja de Montevideo un conjunto de acciones que fueron planteadas como conclusión en un forum sobre rehabilitación de centros históricos promovido en diciembre de 2002 por la Secretaría de la Presidencia de la República, que contó con participación de todos estos actores públicos, departamentales y privados. En esa oportunidad, se realizaron algunas recomendaciones y, en particular, se apuntó a la importancia de la revitalización económica de las actividades presentes en la Ciudad Vieja de Montevideo. Sabemos que la Ciudad Vieja de Montevideo ha tenido una pérdida de actividades importante y más recientemente una crisis del sistema financiero que seguramente la afecta. Pero antes hubo una crisis de algunos distritos comerciales como, por ejemplo, la calle Colón u otras situaciones que se habían planteado. También vemos que en la Ciudad Vieja existen semillas de dinámicas nuevas. La idea que estamos promoviendo desde DINOT es un tipo de proyecto que apunta a aunar la mejora del espacio público con la promoción económica de las actividades de pequeñas y medianas empresas presentes en el área, que pueden ser comercios, servicios gastronómicos o artistas que tienen su galería o su taller instalado allí. Naturalmente que es un trabajo totalmente transparente y coordinado con la Intendencia de Montevideo, pero también es un trabajo en el que confluyen otros Ministerios como el de Turismo, que está embarcado en acciones muy concretas para la mejora de Ciudad Vieja y el centro de Montevideo.

Barrio Ituzaingó es un programa que seguramente fue planteado por el señor Ministro en la sesión anterior de esta Comisión. El objetivo es el reordenamiento, la recalificación urbana y la mejora general del barrio, incluyendo la solución de las necesidades habitacionales de la población afectada por la apertura de la Avenida Larrañaga en el acceso al Hipódromo. Este proyecto es coordinado por la DINAVI y cuenta con una participación de DINOT en lo que tiene que ver con temas de ordenamiento urbanístico y también se realiza en convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo.

En cuanto al interior podemos decir que el convenio de cooperación que en este momento tiene el Ministerio con la Intendencia de Paysandú cuenta con dos componentes: uno es un plan Director para el centro de Quebracho y su pequeña microregión; el otro es un apoyo específico para un plan de recuperación y revitalización del centro de Paysandú en el cual está embarcada la Intendencia en una fuerte coordinación con los comerciantes y los actores privados y esperamos que, de tener resultados auspiciosos, luego pueda ser tomado como una referencia por otras ciudades para desarrollar programas similares para los centros urbanos de otras capitales.

Como dije, el segundo programa es el de integración de asentamientos irregulares. El Ministerio es propietario de un gran número de terrenos en los cuales existen asentamientos y se viene trabajando en este tema desde el año 1996. Inicialmente, el objetivo que el Ministerio se planteó al crear la denominada Comisión Nacional de Normalización de Asentamientos Irregulares era, más que nada, un concepto de regularización jurídica de la propiedad de la tierra y de apoyo social. Luego, con el surgimiento del programa PIAI, se introdujo un nuevo esquema operativo del gobierno en estos temas y también un enfoque que contemplaba fuertes inversiones en la reurbanización de los asentamientos para dotarlos de infraestructura y servicios. Lo que ha sucedido desde entonces es que algunos de los asentamientos con los que el Ministerio venía trabajando ingresaron en el procedimiento previsto por el PIAI y en este momento están efectuándose los llamados a licitación para las obras de urbanización y regularización de estos asentamientos. Cito los casos de Nuevo Colón y Nueva Esperanza, al oeste de Camino Lecocq, Tres Palmas, en Domingo Arena y San Martín, Nueva España, en la zona de Camino Maldonado, que son asentamientos que están en una fase más avanzada que es la licitatoria. Pero, el Ministerio también está vinculado con un conjunto bastante importante de asentamientos en Montevideo y en algunos sitios del interior. Lamentablemente, no todos ellos van a estar en condiciones de ingresar en el bienio a un proceso de reurbanización. En este sentido, estamos planteando variantes y distintas formas de trabajo para mantener el apoyo a los aspectos de desarrollo y de gestión social en estos asentamientos. Algunos de ellos van a ser escenario de estos microproyectos de desarrollo comunitario a los que hacía alusión el Ministro y en otros casos se hará una tarea de mantenimiento. De alguna manera, esperamos que todos ellos puedan ser englobados desde la óptica de la prevención y de la mejora de las periferias en acciones de mejora urbana más amplia.

Precisamente, el tercer programa de actuación territorial es el que refiere a la prevención de asentamientos irregulares y al desarrollo integrado de periferias. Los ejecutores son el MVOTMA, DINOT, DINAVI, el PIAI, Intendencias y actores privados. La idea es que la problemática de los asentamientos irregulares debe ser abordada en sus orígenes, que son de tipo económico, social y urbanístico, para prevenir el crecimiento del fenómeno y evitar el aumento de la segregación socio-espacial. El ordenamiento territorial, en tanto política transversal, tiene un papel importante a jugar en las estrategias de prevención, poniendo de relieve y abordando los factores propiamente urbanísticos, en coordinación con los gobiernos departamentales, y contribuyendo a la coordinación territorial de las políticas públicas mediante propuestas integradoras por áreas-programa.

Haré un pequeño comentario de esta idea del trabajo por áreas-programa que ya viene siendo planteado por distintos actores que en estos años han tomado contacto con estos temas. Lo que diré tiene que ver con lo que comentábamos anteriormente acerca de las limitaciones de un enfoque centrado en el tratamiento caso a caso de los asentamientos y también con limitaciones de las políticas sociales que tradicionalmente han sido pensadas como políticas sectoriales y no como políticas de base territorial. En este sentido, lo que DINOT se propone es convocar al conjunto de los operadores de las políticas sociales, públicos y privados, en torno a la problemática de áreas específicas en donde se concentran los desafíos. Estas áreas son fácilmente identificables, por ejemplo, en el contexto periférico de Montevideo. Rápidamente pueden ser identificadas media docena de áreas en las cuales es necesario proceder con urgencia a un proceso de integración de todas las acciones que se llevan a cabo. Realmente, uno se encuentra con situaciones muy llamativas donde equipos del gobierno central no saben lo que están haciendo otros equipos del mismo gobierno central o también está el caso de trabajos de la Intendencia que se encuentran desconectados con los del gobierno nacional. En este sentido, DINOT está procurando que todos estos organismos puedan encontrarse en torno al tratamiento de áreas-problema que a la vez sean áreas-programa.

En parte los componentes concretos de esta estrategia de prevención ya han sido planteados: tierra urbanizada para lotes con servicio. La idea de este componente es que la población de riesgo, es decir, aquella que mañana tiene las mayores posibilidades de ser la protagonista de un nuevo asentamiento irregular, lo siga siendo en la medida en que no se le ofrezca un acceso formal a un suelo urbanizado en el

cual poder llevar adelante un proceso de autoconstrucción. Entonces, la idea es identificar carteras de tierra y terrenos que estén ubicados en áreas ya servidas o en aquellas que fácilmente pueden ser servidas por los servicios y las infraestructuras y promover en esos suelos loteos -mediante los registros que por ejemplo maneja el Ministerio para hogares con ingresos de 0 a 30 UR- en los cuales se pueda ir definiendo el acceso de beneficiarios a este tipo de lotes con servicios y luego apoyar la creación de estos nuevos grupos de viviendas con asistencia técnica, materiales para la autoconstrucción y asistencia social. No pensamos que estos deban ser grandes conglomerados de lotes con servicios porque, si fuera así, estaríamos repitiendo el problema de los grandes conjuntos con concentración de la pobreza. Creemos que, dentro de lo posible, se deben privilegiar como criterios de ordenamiento territorial la búsqueda de terrenos intersticiales, de terrenos pequeños y medianos a fin de mantener acotada la escala y permitir que se vaya produciendo una integración entre el resultado de estas políticas y los barrios formales.

Luego, cuando hablamos de la planificación, hicimos alusión a la renovación de las políticas urbanas departamentales. Esta es una condición clave, porque es a nivel de cada ciudad que la normativa debe establecer dónde conviene o no implementar este tipo de programas; a su vez, es también a nivel de cada ciudad que es necesario mejorar las posibilidades para el control de los procesos de ocupación ilegal y contar con alternativas inmediatas para esos procesos.

Otros componentes importantes son el fortalecimiento institucional y la creación de un sistema de información y monitoreo que permita a todas las instituciones vinculadas con este problema contar con un mapa a nivel nacional y de cada ciudad a fin de conocer cuál es la situación de las áreas urbanas en las que se concentran las carencias, los asentamientos irregulares o en proceso de regularización, dónde están las carteras de tierras y dónde están los nuevos programas que se pueden comenzar a implementar. En este sentido, creemos que contar con un sistema de información de amplio acceso favorecerá los trabajos coordinados y la cooperación entre instituciones.

Con esto completo el tercer grupo de programas, que estaba referido a actuaciones territoriales. Resta aún el cuarto grupo, en el cual no pretendo extenderme porque entiendo que quizás ya tenemos materia más que suficiente para un intercambio y para dar lugar a la presentación por parte de los señores Diputados de comentarios, sugerencias o preguntas.

De todas maneras, voy a señalar estos programas de apoyo al ordenamiento territorial por sus títulos.

El primero de ellos tiene que ver con la información territorial. Lo que se plantea, en primer lugar, es un sistema de información territorial para el MVOTMA, a través del cual tanto autoridades ministeriales como integrantes del Parlamento puedan conocer de una manera rápida y fluida cuáles son y dónde están los programas con los que está trabajando el Ministerio, dónde están los conjuntos habitacionales, dónde están los asentamientos, dónde están las áreas protegidas o las áreas de conflicto ambiental que maneja DINAMA. Este sistema de información es un emprendimiento del conjunto del Ministerio.

En segundo término, se plantea algo que ya está previsto en el proyecto de ley: un inventario nacional de políticas y planes de ordenamiento territorial. La idea es que sea una inventario de acceso público, a través del cual cualquier ciudadano pueda saber a ciencia cierta qué instrumentos de ordenamiento territorial están vigentes en cada área del país, ya sean provenientes de los Gobiernos Departamentales o del Gobierno nacional.

Creemos que nos podemos proponer conseguir estas dos metas en este período.

También hay un programa de comunicación y difusión, que entendemos de gran importancia, visto el diagnóstico que planteábamos al inicio acerca de la poca difusión cultural de los problemas del ordenamiento territorial. Aquí nos estamos planteando la realización de eventos, de líneas de publicación, el fortalecimiento de la presencia en la página WEB del Ministerio, así como también, dentro de lo posible, acuerdos con el sistema educativo a fin de introducir algunas temáticas básicas que tienen que ver con el ordenamiento territorial en los programas o en las actividades optativas que se realizan, en particular, a nivel de los liceos, vista la importancia que muchas veces tienen los liceos en los departamentos como espacios en los cuales se piensa o se reflexiona acerca de los problemas del desarrollo departamental y local.

Existe un área que tiene que ver con la investigación y la formación. Este Ministerio está apoyando una maestría en ordenamiento territorial, que se realiza en el seno de la Universidad de la República y que le está

permitiendo al país contar con recursos de alta calificación en estos temas. Creemos que este aspecto no nos tiene que llevar a descuidar otro que es tan importante como aquél, que es la formación de funcionarios y operadores. En este sentido es que nos proponemos como meta para este bienio desarrollar un sistema de capacitación flexible, orientado a funcionarios tanto del Gobierno central como de los Gobiernos Departamentales, a Ediles Departamentales y a operadores privados, que son importantes protagonistas en la gestión del territorio, tales como operadores inmobiliarios, operadores vinculados a los procesos de fraccionamiento y otros. De esta forma, lo que estamos diseñando es un sistema basado en jornadas o cursos cortos que se puedan ir repitiendo en distintas áreas y que nos puedan ir dando la oportunidad de tomar un poco de distancia de las urgencias del día a día para capacitar a estos actores en algunos temas más generales y también para difundir los contenidos de la nueva ley, de las directrices y de todos los elementos sustantivos en los que se avance en este período.

Esta es la exposición que preparamos como presentación de la forma en que estamos encarando el trabajo en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

Quedamos totalmente a disposición de los señores Diputados para contestar las preguntas que quieran plantear.

SEÑOR MELGAREJO.- Sin considerar esta reunión como el punto de arranque del diálogo que comenzamos con el nuevo Ministro y su equipo, sino como una continuidad de la reunión anterior, la primera reflexión que me surge es que, evidentemente, este planteo sería como para el comienzo de una Legislatura, cuando se cuenta con el tiempo suficiente como para verdaderamente poder comenzar a instrumentar políticas.

Voy a repetir algo que ya dije en la reunión pasada, cuando estuvo presente el señor Ministro Irureta. Para mí, lo que fundamentalmente se desprende de esta profunda exposición que ha hecho el arquitecto Bervejillo es que en el Ministerio existía, por un lado, alguien que se encargaba del área de Vivienda e iba respondiendo, como la tortuga, al golpe del balde, otro que se encargaba del ordenamiento territorial y ni siquiera podía cumplir su función, porque no tenía -aún no tiene- herramientas para hacerlo, y otro que respondía de la misma forma con respecto al medio ambiente. Hoy por hoy nos encontramos con una realidad diferente, diría, con un profundo análisis de lo que es la realidad del Ministerio, y con un equipo designado por el señor Ministro que cada vez que concurre a la Comisión trata de hacer un todo con estas tres cuestiones que antes estaban separadas, cada una por su lado. Quiere decir que deberemos profundizar en la exposición del arquitecto Bervejillo, mediante la lectura de la versión taquigráfica de esta reunión, para seguir muy de cerca este tema, estudiándolo y discutiéndolo a fin de ponernos de acuerdo. Se trata, pues, de la búsqueda de consenso en torno a estas políticas, porque sólo quedan dos años de la actual Legislatura. De alguna forma, todo lo que se va a definir en este nuevo equipo del Ministerio estará condicionando futuros gobiernos; y esto no es ninguna novedad. Entonces, sería equivocado si se definiera una política que despertara grandes oposiciones ya que, en definitiva, dentro de un par de años habría que cambiar nuevamente la pisada. Eso no iría en contra de los partidos políticos, sino de la gente, en la medida en que no existiría continuidad de determinadas políticas.

El primer aspecto fundamental que se desprende de la exposición del arquitecto Bervejillo tiene que ver con el del acuerdo político que, a mi entender, debe darse mediante una profundización en todo lo que nos ha presentado el Ministerio con respecto a lo que se hará en este bienio, de acuerdo a la capacidad económica que tendrá la Cartera.

A esta altura no sé si es para alegrarse o para seguir lamentando que no hayamos aprobado una ley marco; en esto debemos detenernos. El arquitecto Bervejillo ha señalado que se habían preocupado en contactarse con la Comisión del Senado para ver cómo marcha la discusión y qué avances se han hecho, a los efectos de plantear otro tipo de aportes. Eso me permite vislumbrar que se han introducido mejoras o cambios al proyecto inicial que, si no se ha aprobado es porque el Poder Ejecutivo no se ha planteado este tema como prioridad. Cuando el Poder Ejecutivo entiende que es necesario aprobar determinada ley, lo plantea tanto en el Senado como en Cámara de Diputados e, inmediatamente, todos nos ponemos a trabajar al respecto. Podemos tener diferencias; puede votarse en forma dividida pero, en definitiva, se aprueba algo que el gobierno entiende que es muy importante. En este sentido, creo que el acuerdo político es esencial, ya que se trata de una ley fundamental para el país.

En cuanto a su forma operativa, esa ley marco constituirá un punto de referencia ineludible para la aplicación de los planes de ordenamiento territorial en cada uno de los departamentos. Se trata de una norma que es responsabilidad del Ministerio y que se aplicará en cada uno de los departamentos con el acuerdo de la propia Cartera.

Otro aspecto importante en el que ha avanzado arquitecto Bervejillo tiene que ver con el ordenamiento territorial en el plano regional. En este sentido, en una primera instancia, es fundamental el papel del Ministerio al definir las regiones, juntar los departamentos, y desarrollar planes concretos en esta materia.

Creo que se están haciendo definiciones, con muy buenas intenciones, con relación a las acciones que se están desarrollando. Algunas de ellas vienen de tiempo atrás y ha costado instrumentarlas; por ejemplo las relacionadas con el barrio Ituzaingó, que son anteriores al comienzo de esta Legislatura. Bienvenido sea, pues, si las podemos concretar en el tiempo que queda. Ello será necesario porque el Hipódromo de Maroñas está muy próximo a abrir, y un deporte como el hípico no va a soportar la situación de su entorno, con el marco social que presenta al día de hoy. Entonces, el desarrollo de ese tipo de planes es tremendamente importante y, sin duda, van de la mano con los acuerdos con las Intendencias. Lo mismo sucede con el tema de la Ciudad Vieja y con los trabajos que se están desarrollando, fundamentalmente, en el departamento de Paysandú.

Entonces, debemos hacer un esfuerzo para buscar esos consensos. De ninguna manera podemos seguir permitiendo -me refiero al gobierno nacional, al Poder Legislativo y a las Intendencias- este desarrollo anárquico de los centros poblados, sin ningún tipo de guía que señale cuál debe ser el camino correcto a seguir en materia de ordenamiento territorial. En este plano, personalmente conozco la situación del departamento de Montevideo, en tanto fui Edil durante la época en la que se aprobó el actual plan de ordenamiento territorial, que ya está por terminar. Se trata de una acción puntual, sobre una parte específica del territorio -el departamento de Montevideo-, que ha presentado dificultades en cuanto a su aplicación, más allá del tiempo que llevó su elaboración y de la profundidad de los estudios realizados. Tanto es así que varias zonas de Montevideo rural corren peligro, precisamente, por no tener la posibilidad de frenar la problemática de los asentamientos irregulares.

Creo que el plan de ordenamiento territorial a nivel del país es algo mucho más grande que esto y, sinceramente, no veo definiciones en esta materia en el plano regional continental. Me refiero a que se intente coordinar con los países fronterizos.

Aquí se puso como ejemplo a la Unión Europea...

SEÑOR BERVEJILLO.- ¿Me permite?

Efectivamente utilicé ese ejemplo, pero no propuse que asumiéramos un trabajo en esa dirección. Simplemente, lo usé como una referencia sobre la importancia que el ordenamiento territorial puede tener en procesos de integración. Hice referencia a que no la había tenido hasta hoy en el proceso de integración regional del MERCOSUR, y lo que marqué como objetivo era mucho más acotado: apoyar los vínculos transfronterizos a escala interlocal o interregional. Por ejemplo, hay iniciativas que ya se han llevado adelante en el corredor del río Uruguay en las que han participado distintas instituciones binacionales como el Comité de Fronteras. Asimismo, hay iniciativas binacionales para el ordenamiento de las ciudades de Rivera y Santa Ana. Entonces, mi referencia apuntaba concretamente a este tipo de experiencias.

SEÑOR MELGAREJO.- Creo que es muy importante contar con esas aclaraciones pero me refería a este tema porque, muchas veces, nos miramos en espejos que resultan muy importantes tenerlos en cuenta pero que son prácticamente utópicos si los planteamos en el marco de nuestra región. Si consideramos que la Unión Europea es tan grande como Argentina, al tratar de buscar políticas de integración y de ordenamiento territorial entre Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay, estaríamos multiplicando el continente europeo por tres. Me parece que la referencia es buena como punto de arranque, pero creo que el tema es más profundo.

Reitero que deberemos tener en nuestras manos la versión taquigráfica de lo expresado por el señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial, que ha sido muy valioso, pero considero que el acuerdo político es fundamental para llevar adelante esto. Al Ministerio -como a nosotros- le quedan casi dos años de trabajo

efectivo y creo que ese tiempo debe ser muy bien aprovechado sabiendo que el futuro del país, en cuanto a las políticas del Ministerio, debe estar muy bien afirmado y no seguir como hasta el momento. Aquí recibimos preciosos folletos sobre una idea artiguista de reparto de tierra que, sinceramente, me pareció un saludo a la Bandera. Hemos escuchado promesas de muchísimo tipo porque creo que no se han definido políticas con claridad. No estoy hablando de la capacidad de ninguno de los representantes que tuvo el Ministerio -todo lo contrario; se trata de personas honorables-, pero creo que no respondían globalmente a la política que se debía llevar adelante. Hoy por hoy, por quedar tan poco tiempo antes de las elecciones nacionales y por saber qué va a pasar con el futuro del país, se hace necesario -aunque siempre lo fue- que en esta definición de una política nacional, que por primera vez se intenta globalizar por parte del Ministerio, se trate de buscar consensos.

En ese sentido, queremos decir que nuestra fuerza política va a estudiar detenidamente este tema, analizará los aportes que se puedan hacer y tratará de apoyar en todo lo posible el proceso de definición de una política nacional, de forma de facilitar vuestro trabajo y de ir cimentando la situación para el futuro -sea cual sea el partido que tenga que gobernar-, procurando que la gente tenga definida una política sobre el tema y no como hasta ahora que no ha existido absolutamente nada.

SEÑORA BARREIRO.- En el mismo sentido que el señor Diputado Melgarejo quería decir que la exposición realizada nos ha impresionado muy bien -al igual que cuando asistió el señor Director Nacional de Vivienda- en cuanto a las finalidades de nuestras nuevas autoridades ya que proponen planes integrales.

No voy a opinar con respecto a los detalles porque deberemos leer detenidamente la versión taquigráfica. Junto con otras dos Diputadas del Frente Amplio tenemos un equipo de tres arquitectas que nos asesoran, quienes estudiarán este tema y luego les acercaremos algún aporte que se pueda realizar.

Sí me interesa destacar algunos aspectos porque, como legisladores, observamos problemas graves que la gente viene arrastrando desde hace mucho tiempo.

Con respecto a los asentamientos, por ejemplo, puedo decir que la semana que viene asistirá la Coordinadora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares y el país, con los pocos recursos que tiene, ha estado dilapidando tiempo y dinero sin solucionar -salvo en muy pocos casos- los problemas de la gente que, además, se van multiplicando. Quisiéramos saber qué coordinación se realiza con el PIAI, que está en la órbita de otro Ministerio. El año pasado la Comisión había solicitado -no recuerdo si por unanimidad o por amplia mayoría de todos los partidos políticos que la integran- que ese programa pasara a ser administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que cuenta con más elementos y con toda la infraestructura técnica necesaria como para implementar esa iniciativa de una manera más eficaz. No sé que ha sucedido con eso, pero se trataba de un pedido firmado por esta Comisión.

Interesa relacionar esto con la instancia que vamos a tener la semana que viene, porque está muy bien lo que está haciendo el Ministerio en cuanto a no considerar compartimentos estancos a la DINOT, la DINAMA y la DINAVI. Analizando los temas en la práctica, comprobamos que en el caso del plomo, por ejemplo -que nos llevó muchísimo tiempo desde que comenzó esta legislatura-, hasta ahora siempre han tenido que ver la DINAMA, la DINAVI, varias Intendencias y otros Ministerios, a pesar de que la gente sigue sufriendo. Sin embargo, la DINOT nunca ha sido vinculada a este tema, a pesar de que tiene mucho que ver ya que el plomo se encuentra allí por determinadas industrias o actividades que se realizaron y que dejaron residuos en el terreno y causaron este problema. Por lo tanto, creo que para el futuro hay que vincular -supongo que lo harán- las acciones de la DINOT con las de la DINAMA.

Lo mismo sucede en el caso del cromo y de DIROX -que mencionaba al señor Ministro antes de comenzar la sesión-, en el que también tiene mucho que ver el pronunciamiento de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Recién leía lo que planteaban los vecinos de San José y una de las preguntas de su proclama refiere a por qué nunca la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial opinó en cuanto a si estaba bien que esa fábrica estuviera allí, en medio de una zona agropecuaria, lechera y de producción natural. Entonces, se trata de un tema que también hay que vincular.

Por último, me interesa referirme a las políticas de aguas, tema sobre el que estamos trabajando con un grupo de gente de la bancada, y espero que la semana que viene nos informen en qué está eso. Quisiera vincular ese

tema con estas estrategias regionales, geoestrategias, de las que se habló, que tienen que ver con agencias de promoción de desarrollo por regiones. Nosotros tenemos la idea -es un concepto mundial- que las políticas de aguas deben manejarse por autoridades de cuencas, teniendo en cuenta las cuencas hidrográficas. No sé si en la DINAMA sucederá eso, pero sería muy bueno que se empezara a trabajar en ese sentido, desarrollando las políticas de aguas de acuerdo con las cuencas hidrográficas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco la exposición realizada -que, como decía el señor Diputado Melgarejo habrá que estudiarla detenidamente- que fue muy amplia, ordenada y conceptual sobre los temas relacionados con el territorio.

Surgen varias preocupaciones, fundamentalmente sobre la coordinación interinstitucional; creo que la intervención de la señora Diputada Barreiro y parte del planteo del señor Diputado Melgarejo iban en ese sentido. Hasta hoy no se ha logrado, a pesar de que hubo una Comisión conformada desde 1994 -no sé si la intención era esa- que prácticamente no se ha reunida. De varios lugares han surgido las preocupaciones sobre la necesidad de una coordinación interinstitucional de este tipo. Lo planteamos así; creo que sería muy importante la participación del Ministerio de Industria, Energía y Minería y del propio Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca porque usted mencionó el cambio sustancial que hubo en la utilización del territorio rural con la diversificación de actividades. Pero también creo que hay que tener en cuenta el cambio estructural de la economía que ha hecho que, inclusive, aparecieran elementos nuevos en la producción nacional con consecuencias territoriales como, por ejemplo, la forestación. También hubo la desaparición de algunos elementos, por ejemplo la reducción del área de la plantación de caña de azúcar que tiene consecuencias territoriales en cuanto a la despoblación de algunas de las zonas de país, fundamentalmente la del norte.

En cuanto al Ministerio de Industria, Energía y Minería, ayer mismo me plantearon la preocupación sobre la posible instalación de una central generadora en el departamento de San José y las posibles consecuencias desde el punto de vista territorial.

Por lo tanto, sin duda, hay que poner mucha fuerza en la coordinación con otras instituciones del Estado porque no son solamente cuestiones ambientales. Generalmente cuando se va a instalar una planta de ese tipo, se pide un permiso ambiental pero, en realidad, habría que pedir un permiso territorial.

Los cambios de la propia estructura económica y social del país han determinado consecuencias muy importantes como la que mencionaba, sobre la caída de la actividad económica en los centros de algunas de las ciudades más importantes del país. También el elemento migratorio interno determina cambios muy importantes en la utilización del territorio, fundamentalmente, en el sur del país.

Entonces, sin duda, el tema de las políticas territoriales y del ordenamiento del territorio adquiere cada vez más una importancia mayor, inclusive, en las propias propuestas políticas.

Por lo tanto, es muy importante la exposición que usted ha hecho. En algunas de las reuniones que mantuvimos en el Ministerio, el señor Ministro nos dijo que él había solicitado la posibilidad de tener estas tres reuniones porque valoraba el ámbito parlamentario para la discusión de estos temas y de estas políticas para los próximos años. Entonces, nos sentimos en la obligación de analizar en profundidad tanto la exposición que hizo el Director Nacional de Ordenamiento Territorial semanas atrás en esta Comisión como la que acabamos de escuchar, tomándolas como una invitación y un desafío para estudiarlas en profundidad y aportar nuestras ideas porque apunta a tener políticas de Estado sobre temas que son estratégicos para el Uruguay.

Es en ese sentido que vamos a leer y analizar las exposiciones con atención, a fin de hacerle llegar las opiniones, discrepancias y preguntas que correspondan. En definitiva, desde este ámbito parlamentario nos ponemos a disposición para la concreción de los objetivos planteados.

SEÑOR BERVEJILLO.- En primer lugar, corresponde expresar una reacción frente a la preocupación manifiesta por ustedes entorno al tema del acuerdo político y a la necesidad de que estas políticas cuenten con una amplia base, en lo posible de consenso, que garantice su perdurabilidad y que nos evite estar yendo para adelante y para atrás en materia del trabajo del Estado. Comparto plenamente esto.

Además, la política de ordenamiento territorial, si bien maneja urgencias, gran parte de sus cometidos tienen que ver con procesos que podríamos denominar como relativamente lentos. O sea, no estamos en el día a día de las cotizaciones de cierre del dólar sino de cómo se va formando una ciudad u ocupando un territorio. Estos son procesos, muchas veces, paulatinos y, por lo tanto, deben ser encarados con una mirada puesta en el mediano y en el largo plazo. Es decir, la legitimidad de las políticas de ordenamiento territorial no provienen tanto de su referencia al cortísimo plazo sino de su referencia al mediano y largo plazo. En ese sentido, son políticas transversales -como decíamos hoy-, no es una política sectorial más. Entonces, la política de ordenamiento territorial está orientada al largo plazo, maneja fenómenos de gran inercia y, por ende, tiene todas las condiciones para ser enfocada como una política de Estado.

Nuestro trabajo desde la Dirección va a estar totalmente abierto a esta perspectiva, procurando que el núcleo de las definiciones sea estable y que no dependa de equilibrios políticas momentáneos y frágiles sino de un acuerdo. Además, esto también se relaciona con una concepción que planteamos al inicio de la exposición y es que cada vez se confía menos en el ordenamiento territorial como una política imperativa, de comando y control, y se tiende a concebir más el ordenamiento territorial como el arte de la coordinación, como una política que está basada, en definitiva, en un acuerdo entre actores que comparten recursos de poder, necesariamente, porque el territorio es así, es una realidad muy compleja que no tiene un dueño. Y el Estado tiene la responsabilidad de viabilizar y facilitar estos procesos para que se formen proyectos colectivos entorno al territorio que, de otro modo, quizás nunca se terminen de formar.

Entonces, en este sentido, hacemos total acuerdo en la necesidad de pensar, por lo menos, una parte sustantiva de las definiciones de las políticas de ordenamiento territorial como políticas de Estado. A eso apunta, en primer lugar, la ley, que debe estar claramente ubicada en esa perspectiva y, en segundo término, las directrices nacionales de ordenamiento territorial, que entendemos como un documento que no puede ser rehecho cada dos años sino que sus principales afirmaciones y objetivos deben ser sentidos por todos los sectores.

Después siempre hay un espacio en las políticas operativas y concretas para diferencias, énfasis y priorizaciones que dependen de orientaciones más concretas. Pero en lo general, y por eso digo en la ley y en las directrices, parece claro que el enfoque tiene que ser de política de Estado.

También debe ser un enfoque de política de Estado en grandes temas como el de los asentamientos. Entendemos que su gravedad y complejidad no admite que sea tratado en términos de pequeños espacios de poder o de acumulación sectorial. En definitiva, si alguien pudiera hacerse exclusivamente cargo del tema y resolverlo, todavía; pero no es así. Solamente podemos tener la expectativa de bajar el ritmo de creación de asentamientos y de atenuar y en lo posible retrotraer los procesos de segregación social, urbana y territorial si se trabaja coherentemente con todos los instrumentos de política disponibles.

Con respecto a algunas inquietudes más concretas que fueron planteadas, quisiera hacer pequeños comentarios.

En cuanto a la coordinación entre este Ministerio y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, debo decir que se definió un primer paso de acuerdo formal hace ya un mes y medio. A través de este acuerdo, el Ministerio, en coordinación con el PIAI, está redefiniendo el paquete de políticas de prevención de asentamiento a los efectos de que su implementación esté básicamente a cargo de esta Cartera -por supuesto que manteniendo la coordinación con el programa PIAI como tal- por las razones que se han expresado aquí y que tienen que ver con las capacidades instaladas y más todavía con las competencias, los mandatos y la perdurabilidad institucional. En este sentido, se reconoce por todas las partes que el PIAI es un programa ligado a un préstamo y que por lo tanto tiene un ciclo, mientras que el Ministerio y sus funciones son permanentes. Por ello, se considera muy importante que en materia de prevención las acciones estén básicamente coordinadas desde el Ministerio. De modo que se está trabajando en acuerdo con el PIAI y también con el Banco Interamericano de Desarrollo, como firmante del contrato de préstamo con el Gobierno uruguayo.

En cuanto al tema del plomo, se plantea la interrogante de qué se propone hacer la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. La respuesta es que, junto con la DINAVI, estamos encarando toda el área de la periferia oeste, la zona de Nuevo París y La Teja, que es la más afectada por esta problemática. Esta es una de las áreas-programa sobre la que ya estamos trabajando para construir un mapa de los problemas, de los proyectos y de los recursos que están vigentes en la zona y por esta vía procurando que las acciones estén

orientadas a una visión global del área, coordinada con la Intendencia Municipal de Montevideo y con el correspondiente centro zonal.

En cuanto al tema del cromo y de la localización industrial en el eje de la Ruta Nº 1 y en el departamento de San José, efectivamente, la configuración de este corredor se inicia en los años cuarenta y cincuenta, en forma casi simultánea al fraccionamiento de Delta del Tigre, Las Villas y Playa Pascual y obedece, en su génesis, a razones similares a las que alentaron otras localizaciones -por ejemplo sobre la Ruta Nº 8 en Canelones- como las condiciones de cercanía al centro metropolitano, la baja sindicalización y los bajos controles en cuanto al uso del suelo. Estas condiciones no obedecen exclusivamente a razones de la historia reciente sino que tienen una historia larga.

A mi juicio, debemos ver a DIROX como un componente que se ubica en esta historia larga de la localización industrial en el corredor de Ruta Nº 1.

Si hoy se preguntara a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial acerca de este fenómeno, necesariamente deberíamos decir que ha sido un fenómeno poco planificado y que, como consecuencia, presenta un conjunto de situaciones conflictivas que no solo tienen que ver con el vínculo de las industrias con espacios agrícolas intensivos o con zonas importantes de reserva de acuíferos sino con espacios densamente habitados, como en el área de Rincón de la Bolsa, donde también existen industrias químicas de cierta complejidad.

¿Qué se puede hacer? Aquí las cosas son más complejas. Lo que se puede hacer es definir desde el punto de vista del ordenamiento territorial precisamente un ordenamiento a futuro que permita reconducir estos fenómenos. No está en manos de la DINOT el manejo de decisiones de disciplina territorial o urbanística en la medida en que no han existido planes. No se puede ejercer disciplina en contextos donde no hay planes. Lo que sí se puede hacer es promover una mirada más planificadora, de modo que esa planificación atienda a fenómenos que sucedan en el futuro y permita ir corrigiendo los fenómenos más complicados o más conflictivos que puedan existir en el presente.

Con esto no me estoy pronunciando sobre DIROX. La DINOT está participando de la Comisión formada para el seguimiento del tema, junto con la DINAMA, los vecinos y la empresa. O sea que estamos presentes, haciendo estos aportes.

Se hacía referencia al tema de las políticas de agua, vinculándolo a las estrategias regionales y planteando la interrogante de si esto no debería orientarse hacia autoridades de cuenca. Comento que probablemente sí. También agrego que cuando en 1999 OSE realizó el plan director de las infraestructuras de agua y saneamiento a largo plazo para Montevideo -que es un plan que en realidad refiere a toda la región de la cuenca del Santa Lucía que abarca a todo San José, todo Canelones, parte de Florida, de Flores y de Lavalleja-, este tema estuvo muy presente. Ahí hay un antecedente interesante, porque en ese plan las recomendaciones apuntan precisamente a una gestión de cuenca. Quiere decir que si reunimos ese tipo de antecedentes, sumando lo de PROBIDES, que de hecho operó como una agencia de cuenca, nos encontramos con que hay algunas recomendaciones ya formuladas y algunas experiencias, y que seguramente hay que avanzar en esa dirección. Por eso, cuando hablaba de las estrategias regionales, decía que uno de los motivadores de una estrategia regional puede ser una cuenca natural, debido a la importancia del recurso.

Respecto a la inquietud planteada por el señor Diputado Sendic acerca de la coordinación interinstitucional, quiero manifestar en primer lugar mi acuerdo en cuanto a la importancia que esto tiene. Para nosotros, el hecho de que la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial haya sido un instrumento no utilizado o subutilizado es realmente una pena que debe corregirse. Queremos afirmar que se trata de un ámbito hábil para algunas de estas cosas, porque bien llevado, es decir con un trabajo ordenado, con una agenda bien definida y una secuencia de reuniones puede permitir que las distintas instituciones, luego de hablar de todo lo que estaba acumulado y no se había hablado, empiecen a hablar a futuro. En ese momento empezarán a tener cierta capacidad de previsión sobre las cosas que van a suceder. Además, este ámbito debe servir para que determinadas políticas sectoriales con impacto territorial, antes de concretarse, al ser comentadas o anunciadas en un ámbito como este, den lugar a intercambios, coordinaciones y, eventualmente, pongan en marcha este procedimiento que estamos tratando de formular en términos técnicos y jurídicos para la ley respecto al procedimiento de coordinación territorial. Se trata de un procedimiento formalizado, que de alguna manera tome un tema potencialmente conflictivo y lleve a que sea estudiado con participación de los distintos interesados.

Por supuesto que tampoco tenemos una visión simplista, ingenua. Las políticas sectoriales son espacios de poder, como muchos otros espacios en la sociedad, y en este sentido el ordenamiento territorial es una política muy asociada a una disposición cultural y política de compartir poder. Si cada política sectorial se afirma en su espacio y considera que el territorio es un recurso infinito, es lo mismo que con el medio ambiente.

Creemos que el ámbito parlamentario, en estos aspectos más fundacionales de la ley y las directrices, debe ser tanto o más importante que la propia Comisión Técnica Asesora, porque el ámbito parlamentario tiene la diferencia de ser netamente político, cuya función es contribuir al diseño de las grandes políticas. De modo que para nosotros es motivo de tranquilidad saber que contamos con una voluntad bien definida de parte de los integrantes de esta Comisión parlamentaria para trabajar con un enfoque político de mediano y largo plazo sobre estos temas principales. En buena medida, de ustedes va a depender el éxito de este proceso que llamábamos de institucionalización del ordenamiento territorial, porque es evidente que la DINOT puede denunciar y formular sus objetivos, pero solo se concreta en la medida en que concurren los verdaderos actores políticos a consolidar esta institucionalización.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Ministro, del señor Director de Ordenamiento Territorial, del arquitecto Rizzi y de la doctora Tierney. Quedamos a las órdenes para seguir conversando sobre estos temas.

Se levanta la reunión.